

La Réorganisation du Conseil d'État en Syrie

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

MICHEL SABEA

Président : Achille MESTRE, professeur

Suffragants : G. GIDEL, professeur

J. BARTHÉLEMY, professeur

PARIS
LIBRAIRIE ERNEST LEROUX
28, RUE BONAPARTE

1932

**La Réorganisation
du Conseil d'État en Syrie**

La Réorganisation du Conseil d'État en Syrie

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 6 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

MICHEL SABEA

Président : Achille MESTRE, professeur

Suffragants : G. GIDEL, professeur

J. BARTHÉLEMY, professeur

PARIS
LIBRAIRIE ERNEST LEROUX
28, RUE BONAPARTE

1932

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A M. LOUIS RAGEY,

Qui fut le premier Conseiller pour l'Instruction Publique de l'Etat de Syrie et le véritable initiateur du mouvement intellectuel dans ce Pays, en hommage reconnaissant d'un jeune Syrien et en souvenir fidèle d'un collaborateur.

M. S.

Nous tenons à remercier M. ACHILLE MESTRE, professeur à la Faculté de Droit de Paris, notre Président de thèse, pour les bons et précieux conseils qu'il a bien voulu nous prodiguer, ainsi que M. JACQUES ESTEVE, professeur à la Faculté de Droit de Damas, pour l'intérêt qu'il nous a témoigné au cours de notre travail.

M. S.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

L'institution d'une juridiction administrative trouve son origine dans l'histoire du Droit français.

Sous l'Ancien Régime, les Tribunaux judiciaires ne connaissaient pas des affaires administratives qui étaient soumises au Roi lui-même statuant en Conseil Privé (en Conseil des Parties).

Cette règle se fortifie et s'accroît à partir de la Révolution et par suite de la méfiance que l'on éprouvait vis-à-vis des corps judiciaires, notamment des Parlements, qui étaient parvenus, grâce à une interprétation extensive de leurs attributions, à jouer un certain rôle politique et même à s'opposer au pouvoir royal.

Désormais, les corps judiciaires ne pourront faire aucun acte de nature législative ou réglementaire. Ils ne pourront adresser aucune injonction aux fonctionnaires administratifs. Ils ne pourront annuler ou censurer aucun acte émanant des autorités administratives. Ils ne prononceront aucune condamnation judiciaire contre l'Etat et les fonctionnaires administratifs. Les poursuites intentées par des particuliers contre des fonctionnaires publics seront subordonnées à une autorisation du Chef de l'Etat.

Ainsi l'activité des corps administratifs s'échappe

à tout contrôle de la part du pouvoir judiciaire. Est-ce à dire qu'elle échappe par là même à tout contrôle juridictionnel ?

Il en apparaît bien ainsi, tout d'abord. Il ne reste aux particuliers victimes d'une erreur ou d'un mauvais vouloir de l'administration, que la ressource de s'adresser, par la voie du recours gracieux ou hiérarchique, à l'autorité administrative elle-même pour obtenir le redressement du tort qui a été commis. Et ces recours, purement administratifs, ne donnent à leurs auteurs aucune des garanties de procédure qui sont destinées à assurer l'impartialité du juge vis-à-vis du justiciable.

Mais voici que, sur ces recours administratifs, va se greffer en vertu d'une évolution qui résulte beaucoup moins d'une idée préconçue que de la force même des choses, un véritable recours juridictionnel.

Il existe, à côté du Chef de l'Etat, depuis l'An VIII, un Conseil d'Etat dont le rôle est d'être consulté sur toutes les difficultés que soulèvent les affaires administratives. Théoriquement, ce Conseil d'Etat n'est pas une juridiction. Il n'a aucun pouvoir propre. Ce n'est qu'un simple *donneur d'avis*. C'est au Chef de l'Etat, s'il le juge bon, de s'approprier les avis du Conseil d'Etat pour les rendre juridiquement applicables aux intéressés.

Mais ce Chef de l'Etat, comment pourrait-il, en connaissance de cause, se prononcer par lui-même sur les multiples affaires contentieuses auxquelles donne naissance la marche des services publics ? Et ne sera-

t-il pas pratiquement amené à prendre l'habitude de s'en remettre entièrement aux avis éclairés de son Conseil d'Etat ? Et c'est ainsi que peu à peu, en fait, sinon en droit, le Conseil d'Etat va se transformer en une véritable juridiction, dont la haute impartialité et la parfaite indépendance, vis-à-vis de l'autorité administrative, iront s'affirmant de plus en plus.

D'une juridiction, le Conseil d'Etat n'aura pas seulement les pouvoirs; il en prendra également l'aspect : jugements contradictoires, publicité des débats, autorité de chose jugée, tous les principes essentiels de la procédure sont peu à peu adoptés par lui et vont lui donner les caractères d'un véritable tribunal.

Vers 1870, l'évolution est achevée. Il ne reste plus à changer que quelques mots. Le Conseil d'Etat rend ses arrêts, mais ce n'est pas lui qui les signe. Il lui faut encore la sanction du Chef de l'Etat. Mais cette sanction est désormais inutile. Il est capable de s'affranchir d'une tutelle qui s'est peu à peu vidée de tout son contenu. En substituant à la justice retenue, la justice déléguée, la loi de 1872 donne au Conseil d'Etat tout le pouvoir d'une juridiction souveraine.

Il semble cependant que l'autorité administrative se soit réservée de connaître des recours contentieux en premier ressort. Le Ministre apparaît encore comme un véritable juge dont les décisions sont déferées au Conseil d'Etat en appel. Mais à partir de 1881, le Conseil d'Etat ne considère plus la décision des Ministres que comme une simple décision administrative, préalable à l'exercice du recours contentieux.

Dès lors, le Conseil d'Etat français apparaît avec tous ses caractères :

1° Au contentieux, il est juge de droit commun en premier et dernier ressort des recours en annulation ou en indemnité pour toutes les difficultés soulevées par le fonctionnement des services publics. Il est juge d'appel et de cassation à l'égard des tribunaux administratifs auxquels certaines matières sont dévolues par des lois spéciales.

2° Il conserve son rôle consultatif auprès du Chef de l'Etat pour toutes les questions juridiques qui ne sont pas soulevées sous la forme d'une difficulté d'ordre contentieux et c'est à lui qu'incombe notamment la préparation d'un grand nombre de projets de lois ou de décrets. On sait qu'en France, les décrets portant règlement d'administration publique sont obligatoirement soumis à l'examen du Conseil d'Etat.

Ce double rôle du Conseil d'Etat, et notamment cette conception d'une juridiction administrative autonome, indépendante des tribunaux judiciaires, n'a pas été sans soulever des vives critiques. On a été jusqu'à réclamer le transfert pur et simple aux tribunaux judiciaires des attributions contentieuses du Conseil d'Etat. Des projets, des amendements ont été déposés en ce sens. Pourtant, ils n'ont jamais abouti.

C'est que, de l'aveu général, le Conseil d'Etat français a accompli, en droit administratif, une œuvre dont la valeur et l'importance ne peuvent se comparer qu'avec celle du prêteur romain. Et cette œuvre,

il l'a accomplie, parce qu'il était une *juridiction administrative* :

1° parce que, en raison même de ses attributions consultatives, il a été amené à participer de très près à l'activité des corps administratifs, à se pénétrer de leur raison d'être, de leurs moyens d'action, de leurs traditions propres. Mieux qu'aucune autre juridiction, le Conseil d'Etat était qualifié pour comprendre les exigences particulières du droit administratif et pour en dégager la physionomie originale.

2° parce qu'étant lui-même un corps administratif, il a pu faire preuve, vis-à-vis des particuliers, d'une largeur d'esprit, d'un libéralisme, qu'on n'aurait pu attendre d'aucune autre juridiction. Tout autre tribunal aurait pu se montrer plus faible, plus timoré vis-à-vis des prérogatives de la puissance publique. Le Conseil d'Etat, lui, savait jusqu'à quel point il pouvait s'engager dans cette voie, et il n'a pas hésité à le faire. La théorie du recours en annulation pour excès de pouvoir, est notamment entre les mains des particuliers, un moyen de contrôle extrêmement énergique vis-à-vis de l'activité des services publics. Cette théorie est tout entière, l'œuvre du Conseil d'Etat.

Ainsi, loin de s'affaiblir, l'activité et le prestige du Conseil d'Etat français ne peut que s'accroître. De nos jours, l'extension continuelle des services publics, la liquidation des questions nées de la guerre, pensions, indemnités aux mutilés, blessés, infirmes, orphelins et veuves de guerre, réparations des dom-

mages aux biens, etc..., augmentent le champ de son activité à tel point que ses services sont véritablement encombrés, pour ne pas dire débordés. Il n'est pas question, désormais, de supprimer ou d'amoindrir le Conseil d'Etat, il faut au contraire le réorganiser, le développer.

En face de cette institution prodigieusement vivante qu'est le Conseil d'Etat français, le Conseil d'Etat syrien nous apparaît comme un organisme étiqué, sans autorité, sans prestige, dont les attributions et les pouvoirs sont tellement amoindris qu'ils ne lui assurent aucun contact profond avec la vie administrative du pays.

Privé de son rôle consultatif, le Conseil d'Etat syrien n'est pas autre chose qu'une juridiction. Et encore, son pouvoir juridictionnel est-il exercé dans des limites assez étroites :

1° Il n'a pas qualité pour connaître des recours en annulation dirigés contre les actes du Chef de l'Etat. Ces recours étant portés directement devant le Conseil Supérieur du Contentieux du Haut-Commissariat français.

2° Ses propres arrêts peuvent être déférés devant le même Conseil Supérieur du Contentieux, en cassation, pour incompétence, violation de la loi ou vice de forme.

Ainsi, le Conseil d'Etat syrien est à peu près complètement privé du contentieux de l'annulation. Il lui reste, sous le contrôle du Conseil Supérieur, le contentieux de l'indemnité.

Dans ce domaine, est-il au moins permis de dire qu'il a fait œuvre utile et qu'il a tenté de jeter les bases d'une jurisprudence durable ? L'étude de ses arrêts permet d'en douter.

En résumé, le Conseil d'Etat syrien est une œuvre à reprendre tout entière par la base :

1° Tout d'abord, dans son organisation intérieure et dans son recrutement. Il faut au Conseil d'Etat des éléments jeunes, actifs, possédant une culture juridique étendue, connaissant à fond le rouage administratif du pays, instruits des conditions particulières du fonctionnement des différents services publics, soucieux de respecter les intérêts de l'Etat, de les concilier avec les droits des administrés.

2° Un Conseil d'Etat ainsi modifié doit élargir son champ d'activité. Il faut lui rendre son rôle consultatif, l'associer à la préparation des projets de lois ou de règlements, lui confier l'étude des opérations administratives importantes. Il faut, en outre, lui donner le pouvoir de contrôler juridiquement les actes du Chef de l'Etat. Il faut, enfin, le soustraire à une tutelle, d'ailleurs plus nominale que réelle, du Conseil Supérieur du Contentieux du Haut-Commissariat.

3° Il reste encore un point à soulever. Dans un Etat nouvellement constitué comme la Syrie, il est possible d'adopter en face des problèmes de droit public, des solutions dont la hardiesse effraie parfois des sociétés plus anciennement établies.

La plupart des Constitutions récemment promulguées ont apporté une solution originale au problème de la juridiction constitutionnelle.

La Constitution syrienne, en revanche, n'y a point pensé. Faut-il croire que cette omission est définitive ? Et si, d'aventure, l'on en admettait le principe, serait-il opportun dans un si petit Etat de créer un tribunal *ad hoc* ? Ne serait-il pas plus simple d'élargir les attributions du Conseil d'Etat et d'y comprendre, entre autre, la justice constitutionnelle, c'est-à-dire :

a) le contentieux des élections à la Chambre des députés et à la Présidence de la République.

b) le jugement des procès actuellement de la compétence du Parlement constitué en Haute Cour de justice.

c) le jugement de la constitutionnalité des lois.

Mais avant de passer à l'examen de ces projets de réforme, il convient d'examiner le Conseil d'Etat actuel dans son organisation et dans ses origines.

C'est pourquoi, nous avons divisé notre étude en trois chapitres : nous examinerons dans le premier, le Conseil d'Etat du Régime Fayçalien arabe (1918-1920). Dans un deuxième chapitre, nous analyserons le Conseil d'Etat actuel dans son organisation, sa composition et ses attributions. Nous essayerons enfin d'établir un projet de réforme, en nous inspirant de l'organisation du Conseil d'Etat français et d'un certain nombre de pays dans leurs éléments essentiels ainsi que des conditions particulières et des besoins auxquels doit répondre le Conseil d'Etat en Syrie.

CHAPITRE PREMIER

Le Conseil d'Etat du Régime Fayçalien (1918-1920).

I

GÉNÉRALITÉS.

Jusqu'en 1918, la Syrie était une province de l'Empire Ottoman. Ses habitants, qui se rattachent, en majorité, à la race et à la civilisation arabes, avaient souvent élevé leurs doléances à la Sublime Porte, afin d'obtenir une certaine autonomie pour leur pays. Parallèlement à ces démarches, des esprits éclairés parmi les Syriens, avaient engagé des pourparlers avec la France, afin d'obtenir son concours en vue de l'indépendance de la Syrie. En effet, le peuple syrien, était lié à la France par des traditions anciennes et voyait dans cette nation le champion de la Liberté, le protecteur des faibles. Plusieurs congrès avaient été tenus, à ce sujet, à Paris et à Marseille entre 1909 et 1914. La Grande Guerre ayant éclaté, la Turquie se rangea du côté des Empires Centraux. Ce fut, pour les Arabes, l'occasion de se soulever sous l'égide du

roi Hussein, aidé par la France et l'Angleterre. Des subsides, des munitions et des armes leur étaient envoyés du camp anglais établi en Egypte. Au bout de 4 ans de luttes entre Anglais et Arabes d'un côté, Turcs et Allemands d'un autre, l'armée turque fut mise en déroute et la Syrie fut occupée par les Alliés.

L'Emir Fayçal, fils du roi Hussein, qui avait joué un grand rôle dans la révolte arabe, fut désigné pour faire son entrée victorieuse à Damas, le 4 octobre 1918. Le 6 octobre, la Syrie était proclamée indépendante par les Alliés avec Fayçal pour Prince.

« Il fallait établir un Gouvernement arabe, assis sur des bases assez larges et qui en appelât suffisamment aux indigènes pour utiliser l'enthousiasme et l'esprit d'abnégation de la Révolte à des fins pacifiques » ¹.

La tâche n'était pas facile. En effet, les rebelles et surtout les rebelles victorieux, nécessairement des sujets peu maniables, étaient les pires administrateurs. Il aurait fallu que Fayçal eût le pénible courage de se débarrasser de ses compagnons de guerre et de les remplacer par les éléments qui s'étaient montrés les plus utiles au Gouvernement Turc. D'autre part, on avait affaire à un pays dévasté par quatre ans d'occupation allemande. La famine qui battait son plein, les cadavres qui jonchaient les routes, le banditisme et le pillage de l'armée en déroute, accu-

(1) Colonel LAWRENCE : *La Révolte dans le désert*. Edition Payot, Paris. Traduction de l'anglais par le Lt Colonel DE FOULONGNE.

mulaient les obstacles devant le jeune Gouvernement Arabe.

On eut recours, dans ces conditions, aux expédients les plus aptes à mettre un peu d'ordre dans ce chaos d'anarchie. On imagina de créer un Conseil d'Etat ayant des attributions très larges et qui ressemblait au Conseil d'Etat Turc par l'intermédiaire duquel régnait le Sultant avant la proclamation de la liberté en 1908 et à une époque où n'existait aucune assemblée représentative.

L'Emir Fayçal désigna une dizaine de personnalités marquantes pour former le Conseil d'Etat. Dans sa première réunion, il devait fixer lui-même ses propres attributions. Voici son premier arrêt, qui est en somme le premier acte officiel du nouveau gouvernement arabe. Il porte la date du dimanche 6 octobre 1918 :

« Le Conseil d'Etat jouit des attributions suivantes : il élabore les lois et règlements provisoires nécessaires pour la bonne marche des affaires de l'Etat. Il connaît de toutes les choses législatives et rend des Arrêts au sujet de n'importe quelle matière transmise à lui par le Gouverneur militaire. Il crée les différents Services de l'Etat et les supprime selon les nécessités. Il désigne le montant des traitements des fonctionnaires et établit le budget de l'Etat qu'il approuve lui-même. Il choisit les hauts fonctionnaires et les nomme. Il a le contrôle sur les Administrations exécutives.

Les arrêts du Conseil d'Etat sont rendus à la majorité absolue.

Le Gouverneur militaire préside les séances du Conseil d'Etat. Il répond devant ce Conseil de ses actes à la demande des deux tiers des membres du Conseil. Le nombre des membres du Conseil d'Etat ne doit pas être inférieur à cinq ni supérieur à 15. A ceux-ci, on peut joindre des conseillers techniques dont les voix sont consultatives.

Les Chefs des Services de l'Etat sont responsables et devant le Gouverneur militaire et devant le Conseil d'Etat qui peut les convoquer afin d'entendre leurs explications relativement à leurs Services, et les révoquer s'il le juge nécessaire.

Les lois et les règlements élaborés par le Conseil d'Etat entreront en vigueur après leur approbation par l'Emir. Ils ne peuvent être modifiés que par arrêt du dit Conseil ».

Avant de procéder à l'analyse détaillée de la composition et des attributions du Conseil d'Etat du Régime Fayçalien, jetons un coup d'œil d'ensemble sur cet organisme.

A première vue, ce Conseil apparaît à la fois comme un Conseil législatif et exécutif, par l'intermédiaire duquel gouvernait l'Emir Fayçal.

Il n'est pas loin de ressembler au Conseil privé du Roi de l'Ancien Régime qui est l'origine directe du Conseil d'Etat Français actuel.

On ne pouvait pas recourir à d'autres moyens pour administrer le pays dans les circonstances exceptionnelles qu'il traversait. En effet, le Maréchal Allenby, Chef de l'Armée d'occupation d'alors, s'était réservé

le domaine militaire et les relations extérieures. Il avait laissé à l'Emir Fayçal et au Gouverneur militaire général les questions intérieures. Mais Fayçal étant absorbé par les questions politiques et ne pouvant pas s'occuper de l'administration intérieure, le Gouverneur militaire ne pouvait pas gouverner en dictateur, parce que sa nomination et sa révocation dépendaient du Maréchal Allenby. Il lui fallait donc s'appuyer sur un organisme législatif respecté par le peuple. Car le dictateur, ne peut s'imposer que s'il compte sur sa propre force et s'il n'est subordonné à aucune force supérieure.

C'est pourquoi la présence du Conseil d'Etat était indispensable afin de donner à l'Administration une forme rationnelle.

Dans son fonctionnement, ce Conseil ne jouissait que d'un pouvoir consultatif, puisque l'Emir Fayçal avait le droit de *veto* sur toutes ses décisions. Mais, en pratique, l'Emir ne faisait jamais usage de ses droits, même quand les arrêts du Conseil allaient à l'encontre des instructions de ses maîtres, les Anglais. Par exemple, dans son arrêt du 24 novembre 1918, c'est-à-dire à peine l'occupation anglaise effectuée, le Conseil d'Etat rejeta énergiquement un vœu du Maréchal Allenby, grand maître du pays, au sujet de la conversion de la monnaie. Dans les motifs de cet arrêt, le Conseil déclarait, qu'après avoir promulgué quelques jours plus tôt une décision de sens opposé à celui demandé par Allenby, il ne convenait pas que leur Conseil perde son prestige vis-à-vis de la popu-

lation et qu'il laisse croire qu'il n'était qu'une machine entre les mains des Anglais. « Les Anglais n'avaient qu'à faire connaître leur volonté à temps ».

Ce désir de vouloir gouverner effectivement a fait de ce Conseil un organisme fort par l'intermédiaire duquel le gouvernement arabe a pu fonctionner normalement pendant deux années, malgré les intrigues intérieures et extérieures qui lui rendaient la tâche bien difficile. A l'intérieur, tout le monde était armé et les soulèvements étaient à craindre à chaque moment. A l'extérieur, les Puissances européennes et les Etats-Unis d'Amérique cherchaient chacun par une propagande occulte et parfois déclarée à y mettre sa domination.

Ceci n'a pas empêché les impôts d'être perçus d'une façon régulière, suivant un régime fiscal établi par le Conseil d'Etat d'alors et qui reste jusqu'aujourd'hui en vigueur.

L'organisation actuelle des services doit aussi son origine à ce Conseil.

En résumé, le Conseil s'est inspiré des besoins sociaux pour élaborer ses lois.

Si l'Emir Fayçal s'était servi de ce Conseil comme d'un moyen pour réaliser l'Unité Syrienne, son œuvre aurait pu être bien plus intéressante. En effet, il est arrivé qu'une bonne partie de ses membres étaient des Chefs régionaux influents, mais dépourvus de culture ou d'expérience, et qui se trouvaient là uniquement pour faciliter l'union avec la Syrie des régions qui relevaient de leur autorité. On y voyait tel

Cheikh illettré de Transjordanie, tel Chef Druze, tel autre Prince Bédouin. Le Conseil n'a tiré, en somme, aucun profit de leur présence.

Passons maintenant à l'analyse du texte fixant la composition, l'organisation et les attributions de ce Conseil d'Etat.

II

COMPOSITION ET ORGANISATION.

Le Conseil d'Etat était rattaché directement à l'Emir Fayçal. En 1918, il était composé d'un Président, qui était le Gouverneur Militaire Général, et de 5 Membres en service ordinaire. Plus tard, quand Fayçal fut proclamé Roi de Syrie, le Conseil d'Etat reçut un Président qui relevait, à partir de cette date, du Roi lui-même, pour les affaires législatives, et du Président du Conseil des Ministres, pour les affaires contentieuses et financières. Fayçal, poursuivant sa politique de satisfaire les chefs régionaux influents, a élevé successivement, en 1919 et 1920, à 10, puis à 15, le nombre des Membres en service ordinaire.

Les fonctions de Maîtres des Requêtes et d'Auditeurs n'existaient pas. Le service du Secrétariat était assuré par un Secrétaire Général, aidé de trois Secrétaires-Rédacteurs et deux Archivistes.

Les Conseillers d'Etat et le personnel du Secrétariat étaient nommés et destitués arbitrairement par Fayçal.

Aucune condition d'âge n'était exigée pour la nomination des Conseillers d'Etat.

Le Président du Conseil d'Etat pouvait appeler à prendre part aux séances du Conseil, avec voix consultatives, les personnes que leurs connaissances spéciales mettaient en mesure d'éclairer les discussions.

Le Secrétaire Général dirigeait les travaux des Bureaux. Il signait et certifiait les expéditions des actes et des avis du Conseil d'Etat délivrées aux personnes qui avaient qualité pour les réclamer. Il remplissait également, pour toutes les affaires, le rôle de Commissaire Rapporteur, puisqu'il avait rang de Conseiller d'Etat.

Le Gouverneur militaire répondait devant le Conseil de ses actes à la demande des deux tiers des Membres du Conseil.

Le Conseil d'Etat n'était pas d'abord divisé en Sections. Quand Fayçal fut proclamé Roi de Syrie en 1920, il le réorganisa complètement. Depuis lors, le Conseil d'Etat se composait de deux sections : la section des affaires législatives et civiles et la section des affaires financières et des travaux publics.

Chaque section avait à sa tête un Vice-Président et se composait de six Membres.

Le Conseil d'Etat, réuni en Assemblée Générale, se composait du Président du Conseil d'Etat, des Vices-Présidents, des Membres des deux Sections et du Secrétaire Général.

Tant que la moitié plus un de leurs Membres ne s'y trouvaient pas présents, l'Assemblée Générale et les

deux Sections ne pouvaient siéger, ni prendre aucune décision.

Étaient portées devant l'Assemblée Générale, sous forme de pourvoi en cassation, toutes les décisions des deux Sections, tant qu'elles n'avaient pas été approuvées par Fayçal pour les affaires législatives et par le Président du Conseil des Ministres pour les autres affaires. Une fois approuvées, ces décisions devenaient souveraines et exécutoires. Aucune voie de recours n'était plus possible.

Les matières suivantes étaient examinées souverainement et sans appel par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, réserve faite de l'approbation de Fayçal :

- confection des lois et des règlements,
- avis donnés sur les questions de toutes sortes renvoyées par le Gouvernement.

Enfin il a été créé, en dehors du Conseil d'Etat, mais toujours sous son autorité, deux commissions, l'une celle des Butins de Guerre, l'autre la Commission de Liquidation des Affaires Turques.

A chacune d'elles étaient rattachées des Sous-Commissions dans chaque liwa.

La première Commission avait pour fonction, d'une part de saisir tous les butins pris par les habitants sur les soldats en retraite, et d'autre part de restituer à ces mêmes habitants les biens meubles et immeubles, ainsi que les animaux réquisitionnés par les autorités turques et allemandes durant les hostilités.

La deuxième Commission était chargée de liqui-

der tous les litiges nés en raison des impôts perçus par les Turcs avant leur départ et qu'on ne pouvait plus réclamer aux contribuables, de poursuivre les administrations, les fonctionnaires et les agriculteurs et industriels qui avaient reçu des avances et étaient par conséquent débiteurs du Trésor, et de régler enfin plusieurs affaires dont le départ des Turcs rendait la liquidation nécessaire.

Les décisions de ces deux Commissions venaient en appel devant le Conseil d'Etat qui les confirmait ou les modifiait définitivement et en dernier ressort.

III

ATTRIBUTIONS.

Les fonctions du Conseil d'Etat consistaient à :

— élaborer les lois et règlements provisoires, nécessaires pour la bonne marche des affaires.

— donner son avis sur des questions de toutes sortes renvoyées devant lui par les Gouverneurs militaires.

— créer et organiser les différents services et les supprimer selon les nécessités.

— élaborer les cadres des fonctionnaires et désigner le montant de leurs traitements.

— élaborer le budget de l'Etat et l'approuver lui-même.

— désigner les hauts fonctionnaires de l'Etat.

— contrôler toutes les administrations exécutives.

— convoquer devant lui les chefs des services de l'Etat afin d'entendre leurs explications relativement à leurs services.

— révoquer les chefs des services qui étaient responsables simultanément devant lui et devant le Gouverneur Militaire Général.

— contrôler les Wakfs des Musulmans, c'est-à-dire les biens de mainmorte.

— accepter les dons et legs faits à l'Etat.

Toutes les lois et tous les règlements élaborés par le Conseil d'Etat n'entraient en vigueur qu'après leur approbation par l'Emir. Ils ne pouvaient être modifiés que par décision du dit Conseil.

En outre, le Conseil d'Etat connaissait notamment :

— du contentieux des contributions directes.

— du contentieux relatif aux traitements et pensions des fonctionnaires.

— du contentieux relatif aux butins de guerre enlevés illégalement par les habitants aux armées turques et allemandes en retraite.

— du contentieux relatif aux occupations du domaine public.

— des demandes en indemnités relatives aux dommages causés par l'exécution des travaux publics de l'Etat et des Municipalités.

— des actions dirigées contre les Administrations Publiques à raison de l'exécution de marchés conclus ou de concessions accordées par elles pour la création et la gestion des services publics, soit de tous actes de leur part ayant causé préjudice à autrui.

— des actions intentées par les mêmes Administrations publiques contre leurs contractants et fondées sur des marchés conclus ou concessions accordées pour la création et la gestion des services publics.

— des contestations touchant la régularité des élections aux Conseils des Municipalités et aux Conseils Administratifs de Vilayet, de Liwa et de Caza.

— de l'interprétation des textes des lois et règlements en vigueur.

— de la définition, du sens et de l'étendue des décisions administratives.

— des conflits de juridiction entre les autorités administratives.

Toutes les décisions du Conseil d'Etat comprises dans cette deuxième catégorie ne devenaient exécutoires qu'après leur approbation par le Gouverneur Militaire Général et plus tard par le Président du Conseil des Ministres.

IV

PROCÉDURE.

Le recours au Conseil d'Etat, quel que soit son objet, était formé par requête signée souvent par les intéressés, sans aucun concours d'avocat. Mais, en principe, tous les avocats inscrits au Barreau pouvaient plaider devant le Conseil d'Etat.

Les requêtes, et en général toutes les productions des parties, étaient déposées au Secrétariat du Conseil d'Etat; elles y étaient inscrites sur un registre suivant leur ordre de date. Aucun récépissé n'en était délivré. Le Secrétaire se contentait de donner au requérant, sur une feuille flottante, le numéro et la date d'enregistrement de sa requête.

Les seuls frais pour l'introduction des requêtes étaient le montant des timbres.

La communication aux parties en cause des pièces du dossier n'était pas de rigueur. Les adversaires venaient au greffe du Conseil d'Etat prendre directement connaissance des pièces originales déposées par les parties.

Aucun délai n'était prévu pour le recours au Conseil contre la décision d'une autorité quelconque.

Lorsque le dossier était remis au Président celui-ci le transmettait au Rapporteur qui était le Secrétaire Général du Conseil. Une fois le rapport de ce dernier établi, le Conseil se réunissait en Chambre du Conseil et fixait la date de l'audience, après avoir entendu le Rapporteur.

Les audiences étaient, en principe, publiques. Mais, vu l'aridité des affaires qui y étaient discutées, le public fréquentait très peu le Conseil d'Etat. Il reste entendu que, pour l'élaboration des lois et des règlements et en général pour toutes les affaires d'Etat, les séances du Conseil étaient à huis clos.

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat tenait la plume dans les audiences.

Le procès-verbal contenait les noms des Conseillers d'Etat présents.

Les votes avaient lieu par assis et levé, sans scrutin secret.

Lorsqu'il y avait lieu d'ordonner des vérifications au moyen d'expertises, d'enquêtes ou d'autres mesures analogues, le Rapporteur ou un autre Conseiller était délégué pour faire le complément d'enquête.

Les jugements par défaut n'étaient pas connus par le Conseil d'Etat du Régime Fayçalien. Si le représentant de l'Administration ou la partie requérante était absent, les audiences étaient continuellement ajournées jusqu'à sa comparution devant le Conseil.

Dans ces conditions, l'opposition n'était pas possible.

Les décisions du Conseil contenaient les noms et qualités des parties, leurs conclusions et le vu des pièces principales.

Elles n'étaient mises à exécution contre une partie qu'après lui avoir été préalablement signifiées.

Les arrêts du Conseil d'Etat étaient rendus à la majorité absolue.

Il n'existait pas un tarif des dépens, puisque le Conseil ne condamnait jamais les parties aux dépens. Les frais des témoins étaient liquidés sur le budget du Conseil. Les parties voyageaient et séjournaient à leurs frais.

Les arrêts des deux Sections qui faisaient l'objet d'un pourvoi en cassation par devant l'Assemblée

Générale du Conseil d'Etat pouvaient être cassés pour un des chefs suivants :

Primo : pour incompétence,

Secundo : si le jugement était contraire à la loi,

Tertio : si les règles de procédure étaient violées.

Le Conseil d'Etat se réunissait tous les jours de la semaine, vu l'étendue de ses attributions et le grand nombre d'affaires dont il était encombré.

CHAPITRE II

Le Conseil d'Etat actuel.

I

GÉNÉRALITÉS.

Entraîné par ceux qu'il aurait dû conduire, le Roi Fayçal déclara la guerre à la France en juillet 1920. Le Général Gouraud adressa le 21 juillet un *ultimatum* à Fayçal pour lui demander de laisser le chemin libre à l'Armée française afin d'occuper pacifiquement Damas. A l'expiration des délais fixés pour la réponse, celle-ci n'étant pas arrivée, l'Armée française se mit en route et entra à Damas le 25 juillet 1920, après un combat dans la région de Khan Meysaloun.

Parallèlement à l'œuvre de pacification militaire que le Général Gouraud entreprit en Syrie, l'œuvre administrative fut sérieusement amorcée par lui. Il maintint, entre autres services, le Conseil d'Etat du Régime Fayçalien, mais en le réduisant dans son organisation et en lui enlevant ses attributions les plus importantes. Ces attributions furent transférées soit

au Gouverneur Général et à son Conseil de Directeurs, soit à d'autres services ou Assemblées.

Le 24 juillet 1922, la Société des Nations confirma la session à la France du Mandat sur la Syrie, et celle du Mandat sur la Palestine, à l'Angleterre. C'était, en somme, l'aboutissement de l'accord franco-anglais et du Traité Sykes-Picot de 1916.

Depuis ce moment, le Gouvernement mandataire redoubla d'efforts pour mettre de l'ordre dans les Administrations syriennes. Des mesures d'économie furent prescrites. Il fallait supprimer les services inutiles pour employer les crédits qui leur étaient affectés à d'autres objets tels que : construction de voies ferrées, de routes, développement des centres de culture, création d'écoles pour répandre l'instruction dans une population qui comptait plus de 90 % d'illettrés. Le premier service inutile auquel on pensa, fut le Conseil d'Etat. Il fut supprimé en octobre 1922 et ses attributions réduites furent transférées au Conseil des Directeurs, qui a remplacé le Conseil des Ministres.

Plus tard, en décembre 1924, quand le Général Weygand réalisa l'Unité des Etats de Damas et d'Alep sous le nom d'Etat de Syrie, le rétablissement d'un Conseil d'Etat devint indispensable pour que le nouvel Etat apparaisse dans toutes ses manifestations d'Etat. Par l'arrêté n° 13 ci-après, qui nous régit encore aujourd'hui, le Président de l'Etat de Syrie a créé un Conseil d'Etat nouveau :

« *Le Président de l'Etat de Syrie,*

*Vu l'arrêté du Haut-Commissaire n° 2980 du 5 décembre 1924 portant constitution de l'Etat de Syrie,
Considérant la nécessité de la création d'un Conseil d'Etat pour l'Etat de Syrie,*

ARRÊTE :

ARTICLE PREMIER. — *Il est créé, à partir du 1^{er} janvier 1925, pour l'Etat de Syrie, un Conseil d'Etat qui a son siège dans la capitale et qui est constitué de :*
1 Président,

5 Membres dont un Magistrat Français.

ART. 2. — *Les attributions de ce Conseil seront fixées par un arrêté ultérieur.*

ART. 3. — *Cet arrêté, après approbation, sera communiqué pour exécution à tout intéressé.*

Damas, le 29 janvier 1925.

Signé : SOUBHI BARAKAT.

Vu et approuvé :

Le Délégué du Haut-Commissaire,

Signé : SCHOEFFLER.

Avant de créer ce Conseil d'Etat, le Général Weygand prit toutes ses précautions pour enlever à ses décisions le caractère souverain. Déjà, le 18 septembre 1924, il promulguait un arrêté, N° 2865, portant création d'un Conseil Supérieur du Contentieux du Haut-Commissariat français. Le Conseil d'Etat de Syrie n'existait pas encore et pourtant, on pouvait déjà lire l'article 3 de l'Arrêté 2865 qui dit :

« ART. 3. — *Le Conseil Supérieur du Contentieux connaît :*

1° *Des recours en cassation intentés contre les décisions du Conseil d'Etat des Etats de Syrie et du Liban : ces recours ne sont ouverts que pour incompétence, violation de la loi ou vice de forme.*

2° *Des recours en annulation pour excès de pouvoir intentés contre les actes administratifs des Gouverneurs ou Présidents des Etats ».*

De cette façon, le Conseil d'Etat Syrien est presque complètement privé du Contentieux de l'annulation. Il lui reste, sous le contrôle du Conseil Supérieur du Contentieux, le contentieux de l'indemnité.

Sur ce terrain limité, le Conseil d'Etat a été incapable de faire œuvre utile. Sa jurisprudence, rien qu'à consulter ses arrêts, paraît d'une grande faiblesse.

Cela pour les raisons suivantes :

1° Dans tous les Conseils d'Etat du monde, il y a des Sections entre lesquelles les affaires sont réparties. Au Conseil d'Etat Syrien, il n'y a, par contre, qu'une seule Section qui est chargée de toutes les affaires.

Aujourd'hui, le Conseil est encore réduit à un Président, à trois Membres syriens et à un Membre français — celui-ci ne siégeant que pour certaines affaires — et il devient matériellement impossible de faire deux Sections.

2° En dépit de tout le respect qu'on doit aux Membres actuels du Conseil d'Etat, leur choix n'a pas été souvent heureux quant à leurs compétences spéciales pour les affaires qui viennent devant le

Conseil d'Etat. Un seul d'entre eux est très compétent pour les affaires administratives. Les autres sont de très hautes personnalités mais qui ne sont versés ni dans les affaires financières, ni dans les affaires juridiques.

Pour combler cette lacune, le législateur a omis de prévoir que le Conseil d'Etat peut appeler à prendre part aux séances, avec voix consultatives s'il le faut, de hauts fonctionnaires que les connaissances spéciales mettent en mesure d'éclairer les décisions du Conseil. C'est pourquoi, on remarque, à la lecture des arrêts du Conseil, une certaine hésitation et même une incompétence flagrante dans la rédaction de ces arrêts.

3° Les attributions du Conseil d'Etat ont été tellement amoindries qu'il reste vraiment peu d'affaires intéressantes où les Conseillers d'Etat puissent prendre l'initiative de créer une jurisprudence quelconque. Il s'agit toujours des mêmes affaires d'excès de pouvoir, de pensions de retraite et d'impôts directs qui viennent devant lui. Cette limitation des attributions a découragé les Conseillers d'Etat au point de les amener à ne faire aucun effort de recherches pour rédiger des arrêts dignes d'une Haute Cour telle que le Conseil d'Etat.

4° Une confusion s'est produite dans l'exécution des arrêts du Conseil. Nous avons montré ci-dessus que les décisions du Conseil d'Etat peuvent être l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil Supérieur du Contentieux du Haut-Commissariat. Une

question s'est posée : Peut-on exécuter une décision du Conseil avant que les délais soient expirés pour que la partie condamnée se décide à former le recours devant le Conseil Supérieur ?

Le Conseil Supérieur a été créé sur le papier, mais il n'a jamais fonctionné. Il n'a même pas un Secrétariat où l'on puisse déposer le recours. Les parties intéressées ont toujours cherché à arguer la présence du Conseil Supérieur et à obliger de cette façon le Secrétaire Général à surseoir à l'exécution des arrêts du Conseil. Plusieurs plaintes ayant été portées, à ce sujet, au Haut-Commissariat de la part des gouvernements locaux, le Haut-Commissaire vient enfin de décider que le Conseil Supérieur ne pouvant pas se réunir pour le moment, toutes les décisions du Conseil d'Etat seront, en attendant, considérées comme souveraines et exécutoires aussitôt notifiées. Cette situation, qui a duré pendant cinq ans, n'a pas manqué de créer des difficultés qu'on aurait pu facilement éviter.

5° Le Conseil d'Etat a reçu le pouvoir de recevoir lui-même les demandes en révision de ses propres décisions. Comme il n'est pas divisé en deux Sections, ce qui permettrait de porter les arrêts de l'une en révision devant l'autre, le Conseil voit de ce fait revenir devant lui les mêmes arrêts qu'il a déjà prononcés. Cette lacune est encore la plus grave. Elle est accentuée par l'absence des délais. Le Conseil a été souvent saisi d'une demande en révision d'un arrêt qu'il a rendu depuis deux ou trois ans. Il a été obligé

de déclarer cette demande recevable et de l'examiner en Conseil.

Toutes ces raisons ont créé un courant d'opinion hostile au Conseil d'Etat. Il est actuellement en butte à plusieurs attaques de la part des pouvoirs publics eux-mêmes. Un vœu a été récemment exprimé au Conseil des Ministres tendant à supprimer purement et simplement le Conseil d'Etat et à transférer ses attributions à la Cour de Cassation. Une commission a été chargée d'étudier les possibilités de réalisation de ce vœu et l'on ne peut présumer du sort du Conseil d'Etat avant la réunion de la Chambre en novembre prochain.

En conclusion, le Conseil d'Etat actuel est une œuvre à reprendre entièrement par la base ou à supprimer purement et simplement.

Passons maintenant à l'étude de l'organisation, de la composition, des attributions et de la procédure du Conseil d'Etat actuel qui sont l'objet de deux Arrêtés du Président de l'Etat de Syrie, N° 24 et 25 du 9 février 1925.

II

COMPOSITION ET ORGANISATION.

Le Conseil d'Etat est rattaché directement à la Présidence du Conseil des Ministres. Il est composé d'un Président, de trois Membres syriens et d'un Membre français.

Les fonctions de Maître des Requêtes et d'Auditeur n'existent pas.

Le service du Secrétariat est assuré par un Secrétaire Général, assisté par un Secrétaire Greffier et deux Archivistes.

Les Conseillers d'Etat et le personnel du Secrétariat sont nommés par arrêté du Chef de l'Etat.

Jusqu'en 1929, il n'y avait aucune condition requise pour la désignation d'un Conseiller d'Etat. Par arrêté N° 950, en date du 23 février 1929, les dispositions suivantes ont été prescrites :

« A l'avenir, les Membres du Conseil d'Etat ne peuvent être nommés qu'après avis favorable du Conseil d'Etat réuni en Assemblée Générale. Cet avis ne peut être exprimé qu'en faveur de personnalités connues par des travaux juridiques faisant autorité ou réputées pour leurs connaissances approfondies du droit civil ou administratif ».

Nul ne peut être nommé Conseiller d'Etat s'il n'est âgé de 40 ans accomplis. La limite d'âge est de 70 ans.

Les fonctions de Conseiller d'Etat sont incompatibles avec toute fonction publique salariée.

Le Secrétaire Général dirige les travaux des bureaux. Il signe et certifie les expéditions des actes du Conseil d'Etat délivrés aux personnes qui ont qualité pour les réclamer. Il a un simple rôle de greffier en chef et tient la plume dans les audiences.

Les Arrêts du Conseil sont rendus à la majorité absolue.

Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire n'existent pas. Depuis la constitution du Conseil d'Etat, aucun élément technique n'a participé aux délibérations du Conseil, même avec voix consultative.

Le Conseil d'Etat ne peut délibérer que si trois au moins, de ses Membres sont présents. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Le budget du Conseil d'Etat s'élève à 375.380 fr. annuellement.

Le Conseil d'Etat se réunit tous les mardis et jeudis.

Ci-après la statistique des affaires qu'il a jugées annuellement depuis sa création en 1925 :

1925	=	286	affaires
1926	=	394	—
1927	=	856	—
1928	=	1326	—
1929	=	846	—
1930	=	552	—
1931	=	507	—

Discipline des Membres du Conseil d'Etat.

Un Conseil, comprenant le Président et les Conseillers d'Etat, y compris le Conseiller Français, auxquels sont adjoints le Président de la Chambre et un Conseiller de la Cour de Cassation, constitue le Conseil Supérieur des Membres du Conseil d'Etat.

Le Conseil Supérieur ne peut statuer qu'à huis clos. Au cas où, par suite de vacances ou d'empêchement justifié, le nombre de sept ne pourra être atteint, il

sera suppléé par la désignation de Conseillers à la Cour de Cassation.

Le Procureur Général près la Cour de Cassation représente le Gouvernement devant le Conseil Supérieur. Le Conseil Supérieur exercera, à l'égard des membres du Conseil d'Etat, les pouvoirs disciplinaires en vue de réprimer les manquements directs ou indirects aux devoirs de la profession.

Toute manifestation ou démonstration d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de l'Etat est interdite aux Membres du Conseil d'Etat. L'infraction à cette disposition constitue une faute disciplinaire.

Le Conseil Supérieur peut prononcer les peines suivantes :

- 1° La censure simple,
- 2° La censure avec réprimande entraînant de droit la privation de traitement pendant 15 jours au moins et deux mois au plus.
- 3° La suspension provisoire de six mois à deux ans.
- 4° La déchéance.

Le Conseil Supérieur ne peut être saisi que par le Chef de l'Etat.

III

ATTRIBUTIONS.

Le Conseil d'Etat actuel a perdu ses attributions les plus importantes, telles l'élaboration des lois et ré-

glements, l'interprétation des textes des lois et règlements en vigueur, la définition du sens et de l'étendue des décisions administratives, l'énoncé de son avis sur des questions diverses renvoyées devant lui par le Gouvernement.

Toutefois, il statue sans appel sur toutes les affaires contentieuses soulevées par l'exécution des services publics. Il connaît notamment :

- du contentieux des contributions directes et indirectes.

- du contentieux relatif aux traitements et pensions des fonctionnaires.

- des décisions des commissions d'estimation des récoltes.

- du contentieux relatif aux occupations du domaine public.

- des demandes en indemnité relatives aux dommages causés par l'exécution des travaux publics de l'Etat et des Municipalités.

- des actions dirigées contre les Administrations publiques, soit à raison de l'exécution de marchés conclus ou de concessions accordées par elles pour la création et la gestion de Services Publics, soit de tous actes de leur part ayant causé préjudice à autrui.

- des actions intentées par les mêmes Administrations publiques contre leurs contractants et fondées sur des marchés conclus ou concessions accordées pour la création et la gestion de Services Publics.

En outre, le Conseil d'Etat statue sur tous les re-

cours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre :

a) les actes des Autorités Administratives de Vilayet, de Sandjak, de Caza ou des Municipalités.

b) les actes des Ministres ou Chefs de Service de l'Etat.

Ces recours sont ouverts à quiconque se prétend lésé, dans ses droits ou ses intérêts, par une décision administrative exécutoire, susceptible de faire grief, soit lorsque cette décision a été prise en violation de la loi ou des formes imposées par la loi, soit lorsque l'autorité qui a pris cette décision était incompétente ou a usé de son pouvoir dans un sens et pour des motifs autres que ceux en vue duquel ce pouvoir lui avait été confié.

Les recours en annulation pour excès de pouvoir contre les actes du Président de l'Etat de Syrie sont portés devant le Conseil Supérieur du Contentieux du Haut-Commissariat.

Ne sont recevables en aucun cas les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les actes du Conseil Représentatif. (Chambre des Députés).

Les jugements du Conseil de Discipline de la Préfecture de Police sont portés en appel devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat statue enfin sans appel sur les contestations touchant la régularité des élections aux Conseils des Municipalités et aux Conseils de Vilayet, de Sandjak et de Caza.

Les conflits d'attributions entre les juridictions judiciaires et le Conseil d'Etat sont tranchés par le Tribunal des Conflits, créé par l'arrêté N° 2978 du 5 décembre 1924 du Haut-Commissaire.

Ce Tribunal est composé ainsi qu'il suit :

Président : Le Secrétaire Général du Haut-Commissariat.

Membres : Un Magistrat français de la Cour de Cassation de Syrie ou de la Cour de Cassation du Grand Liban selon les cas. Un Conseiller à la Cour de Cassation de Syrie ou à la Cour de Cassation du Grand Liban, désigné par le Président de la Fédération ou par le Gouverneur. Le Conseiller législatif du Haut-Commissariat. Un Membre syrien ou libanais du Conseil d'Etat de Syrie ou du Grand Liban désigné par le Président de la Fédération ou par le Gouverneur.

IV

PROCÉDURE.

Le recours au Conseil d'Etat, quel que soit son objet, est formé par requête signée par les intéressés. Ceux-ci peuvent obtenir le concours d'un avocat pourvu qu'il soit licencié en droit (les praticiens n'y sont pas admis).

Les requêtes introductives et en général toutes les productions des parties sont déposées au Secrétariat du Conseil; elles sont inscrites à leur arrivée sur un

registre d'ordre et marquées d'un timbre spécial indiquant leur date d'arrivée.

Il en est donné récépissé ainsi que des différents mémoires produits.

La requête doit contenir les nom, profession et domicile du demandeur et du défendeur, l'objet de la demande et l'énumération des pièces jointes.

Les requêtes doivent être accompagnées de copies certifiées conformes par le requérant, destinées à être notifiées aux parties en cause. Si aucune copie n'est produite, ou lorsque le nombre de copies est inférieur au nombre de parties en cause, ayant un intérêt distinct, le demandeur est averti par le Secrétaire-Greffier du Conseil que, si la production n'en est pas faite dans les quinze jours de l'avertissement, le Conseil déclarera la requête non avenue.

Les seuls frais pour l'introduction des requêtes sont le montant des timbres.

Dans les affaires qui ne pourraient être introduites devant le Conseil d'Etat que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de 4 mois se sera écoulé, sans qu'il soit intervenu une décision, les parties intéressées pourront considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Le délai est calculé à partir du dépôt de la demande constaté par un récépissé qui est délivré sans frais.

Il est ajouté au délai ci-dessus les délais de distance mentionnés dans le Code de procédure civile.

Le Président du Conseil d'Etat désigne, dans les

trois jours après l'enregistrement, un Rapporteur auquel est remise la requête.

Dans les huit jours qui suivent cette transmission, le Conseil, réuni en Chambre du Conseil, règle, le Rapporteur entendu, la notification aux parties défenderesses des requêtes introductives d'instance; il fixe le délai accordé aux parties pour fournir leur défense. Les notifications sont faites aux parties défenderesses, dans la forme administrative, dans les délais fixés par le Conseil; il est donné récépissé de la notification.

Les parties ou leurs mandataires peuvent prendre au Secrétariat du Conseil, connaissance, sans déplacement, des pièces de l'affaire.

Les mémoires en défense et les répliques sont déposées au Secrétariat du Conseil; la communication en est ordonnée par le Conseil d'Etat comme pour les requêtes introductives d'instance.

Lorsqu'il y a lieu d'ordonner des vérifications au moyen d'expertises, d'enquêtes ou autres mesures analogues, le Rapporteur prépare un rapport; ce rapport est remis au Secrétariat du Conseil qui le transmet immédiatement au Président du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a le droit, soit d'office, sur le rapport du Conseiller-Rapporteur, soit sur la demande des parties, ou de l'une d'elles, d'ordonner telles mesures d'instruction qu'il juge propres à l'éclairer, telles que, enquêtes, expertises, auditions de témoins, vérification d'écriture, descente sur les lieux.

Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le Rap-

porteur prépare un rapport; ce rapport est remis au Président du Conseil qui le communique aux autres Membres.

L'affaire est inscrite au rôle, elle est jugée à la première audience à moins que le Président, saisi d'une demande de renvoi par l'un des intéressés, n'en décide autrement.

Si le défendeur appelle une tierce personne en cause, il est procédé suivant les dispositions du Code de procédure civile.

Les tiers peuvent demander à intervenir dans un procès en cours d'examen. La demande d'intervention est signifiée aux intéressés auxquels il est accordé un bref délai pour y répondre. La demande d'intervention n'empêche pas de statuer sur le procès dont l'examen est terminé.

L'instruction a lieu, en principe, par écrit. Néanmoins, le rapporteur peut, au besoin, inviter les parties à présenter des observations orales.

Les affaires sont jugées en séance publique : le Greffier donne lecture des pièces du dossier, des avis et rapports. Les parties en leur nom, les avocats régulièrement inscrits au Barreau peuvent être autorisés par le Président du Conseil à présenter des observations sur les points indiqués par le Président. Le Conseil délibère hors la présence des parties et prononce publiquement son arrêt; l'arrêt peut être rendu au fond ou prescrire une enquête ou expertise jugées utiles.

Si, au cours du procès, il est produit de nouvelles

pièces, on présente de nouvelles observations écrites; ces dernières sont admises pour être signifiées à la partie adverse, si le Conseil acquiert la conviction qu'il n'y avait précédemment pas possibilité de présenter lesdites pièces et observations, ou qu'il n'y avait simplement pas lieu de le faire, ou bien encore si ladite impossibilité était due à une excuse légale. La partie adverse a également un bref délai, fixé par l'assemblée publique, pour remettre sa réponse. L'affaire est alors jugée directement ou référée pour examen.

Si les pièces présentées à l'appui de la demande ou les signatures et cachets ne sont pas reconnus par la partie adverse ou niés ou bien argués de faux par elle, il est alors procédé en conformité des dispositions du Code de procédure civile.

Les arrêts sont notifiés aux parties par les soins du Greffier et exécutés par lui à leur requête avec le concours de la force publique s'il y a lieu.

Les voies de recours contre les décisions du Conseil d'Etat sont :

- l'opposition,
- la révision,
- la tierce-opposition.

qui sont portées devant le Conseil d'Etat lui-même.

Pour la voie de la tierce opposition, le Code de procédure civile est appliqué en la matière.

Pour la révision, il faut invoquer l'un des motifs suivants :

1. incompétence,
2. vice de forme,
3. violation de la loi.

Pratiquement, la voie de l'opposition n'est pas possible parce que tous les jugements du Conseil d'Etat sont rendus contradictoirement. Les audiences sont continuellement ajournées jusqu'à la comparution devant le Conseil de la partie faisant défaut.

CHAPITRE III

Projet de réforme du Conseil d'Etat.

I

GÉNÉRALITÉS.

Le Conseil d'Etat syrien est une œuvre à reprendre toute entière par la base. Son organisation discutable, telle que nous l'avons montrée au chapitre précédent, est due à notre avis, à un manque de précision dans la définition des rapports entre les deux gouvernements mandataire et mandaté. Maintenant qu'une Constitution régit le Pays, il n'est plus permis de rester dans ce désordre juridictionnel qui est très préjudiciable aux intérêts des administrés.

D'ailleurs, tout le corps administratif existant est à refondre pour former un ensemble cohérent, harmonieux, doté de la formule précise et appropriée.

Cette mission est à confier, à notre avis, à un Conseil d'Etat d'une haute formation, comprenant d'une part, des éléments techniques jeunes, actifs, possédant une culture juridique étendue et d'autre part des compétences pratiques, instruites des conditions

particulières du fonctionnement des différents services publics.

Un Conseil d'Etat, créé dans ces conditions, favoriserait l'évolution régulière de la Syrie et lui éviterait des hésitations que d'autres pays jeunes eurent à subir, au début de leur formation.

Toutefois, en nous inspirant de l'organisation du Conseil d'Etat français et d'un certain nombre de pays, nous prendrons en considération les conditions particulières et les besoins spéciaux auxquels devrait répondre le Conseil d'Etat en Syrie.

II

COMPOSITION.

Le Conseil d'Etat se composerait d'un Président, de deux Présidents de Section, de cinq Conseillers d'Etat en service ordinaire et de deux Conseillers d'Etat en service extraordinaire.

Il y aurait auprès du Conseil d'Etat deux Maîtres des Requêtes et deux Auditeurs.

Un Secrétaire Général dirigerait les Bureaux du Conseil. Il aurait le rang et le titre de Maître des Requêtes.

Les Greffiers-Secrétaires et Archivistes relèveraient du Secrétaire Général.

Le Président du Conseil d'Etat, les Présidents des Sections et les Conseillers en service ordinaire seraient nommés par décret du Président de la Répu-

blique en Conseil des Ministres. Avant de procéder à la nomination, le Conseil des Ministres chargerait une Commission de sept Membres, dont trois Conseillers à la Cour de Cassation, deux Conseillers à la Cour d'Appel et deux Professeurs de la Faculté de Droit, avec le concours des Ministres de la Justice et de l'Intérieur, de lui proposer une liste de candidats à élire, possédant les titres et les qualités dont nous parlerons ci-après.

Cette liste porterait des noms en nombre égal à une fois et demie celui des Conseillers à élire, elle serait dressée par ordre alphabétique.

Le choix du Conseil des Ministres pourrait porter sur des candidats qui ne seraient pas proposés par la Commission.

En cas de vacance par décès ou démission d'un Conseiller d'Etat, le Conseil des Ministres procéderait dans le mois à la nomination d'un nouveau Membre.

Les Conseillers en service ordinaire pourraient être suspendus pour un temps qui ne saurait excéder deux mois, par décret du Président de la République et, pendant la durée de la suspension, le Conseiller, objet de cette mesure, serait remplacé par un Maître des Requêtes lequel serait remplacé à son tour par un Auditeur.

Le Conseiller frappé de suspension serait déféré par le décret qui aurait prononcé la suspension devant un Conseil Supérieur de Discipline comprenant le Président, les Présidents des Sections et les Conseillers d'Etat auxquels seraient adjoints le Président

de la Chambre et deux Conseillers de la Cour de Cassation.

En cas de révocation, on procéderait au remplacement dans le mois.

Pour être élu Président du Conseil d'Etat, Président de Section, Conseiller ou Secrétaire Général du Conseil d'Etat, il serait nécessaire de réunir les conditions suivantes :

1. Avoir 40 ans d'âge,
2. Etre diplômé d'une Ecole Supérieure,
3. Avoir rendu de bons et loyaux services,

dans un poste de Ministre, de Directeur Général, de Directeur, de Recteur, de Doyen, de Vali ou de Moutassarif ou bien avoir acquis des titres pour être désigné comme Conseiller à la Cour de Cassation ou enfin être Maître des Requêtes au Conseil d'Etat.

Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire seraient nommés par le Président de la République. Ils seraient de hauts fonctionnaires de l'Administration active, le plus souvent des Directeurs de Ministère; ils perdraient leur titre de Conseiller d'Etat, de plein droit, dès qu'ils cesseraient d'appartenir à l'administration active.

Les Maîtres des Requêtes et le Secrétaire Général seraient nommés par décret du Président de la République sur présentation faite par le Président et les Présidents de Section au Conseil d'Etat; ils ne pourraient être révoqués que par un décret individuel qui ne serait rendu qu'après avis des Présidents.

Les Maîtres des Requêtes devraient remplir, pour

leur nomination, les mêmes conditions prévues pour les Conseillers d'Etat, sauf pour la condition d'âge, celle-ci étant ramenée à 30 ans.

Les Auditeurs seraient recrutés au concours. Pourraient seuls se faire inscrire en vue du concours, les Syriens qui auraient au 1^{er} janvier de l'année du concours vingt et un ans au moins et vingt-sept ans au plus. Tout candidat produirait soit un diplôme de licencié en droit d'une faculté française ou syrienne, soit une licence ès sciences ou ès lettres.

Le Jury du concours se composerait de deux Conseillers d'Etat, dont un faisant fonction de Président et d'un Maître des Requêtes, désignés par le Ministre de la Justice. Les candidats admis seraient nommés par décret du Président de la République. Ils ne pourraient être révoqués que par des décrets individuels et après avis du Président du Conseil d'Etat délibérant avec les Présidents de Section.

Les Greffiers et Archivistes seraient nommés par le Président du Conseil d'Etat sur la proposition du Secrétaire Général.

Les fonctions de Conseiller en service ordinaire et de Maître des Requêtes seraient incompatibles avec toute fonction publique salariée. Néanmoins les professeurs de l'enseignement supérieur pourraient être détachés au Conseil d'Etat. Ils conserveraient, pendant la durée de leurs fonctions, les droits attribués à leurs positions sans pouvoir toutefois cumuler leur traitement avec celui du Conseil d'Etat.

Les Conseillers d'Etat et les Maîtres des Requêtes,

lorsqu'ils quitteraient leurs fonctions, pourraient être nommés Conseillers ou Maîtres des Requêtes honoraires.

Les Ministres auraient rang et séance à l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat. Chacun d'eux aurait voix délibérative en matière non contentieuse, pour les affaires qui dépendraient de son département.

III

ORGANISATION.

Le Conseil d'Etat siégerait à Damas, capitale de la Syrie.

Il se composerait de deux Sections : *la Section du Contentieux* et *la Section de Législation et d'Administration*.

Chaque Section comprendrait un Président et deux Membres.

Le Président du Conseil d'Etat répartirait les Conseillers d'Etat dans les deux Sections qui composeraient ce Corps.

L'Assemblée Générale du Conseil d'Etat aurait lieu avec le concours du Président du Conseil d'Etat, des Présidents et des Membres des deux Sections, du Secrétaire Général, des Maîtres des Requêtes et des Auditeurs.

L'un des deux Maîtres des Requêtes serait désigné par le Président de la République pour remplir, à la Section du Contentieux, les fonctions de *Commissaire*

du Gouvernement. L'autre serait rattaché à la Section de Législation et d'Administration. Ils auraient voix délibérative soit à l'Assemblée Générale, soit à la Section, dans les affaires dont le rapport leur aurait été confié et voix consultative dans les autres.

Les deux Auditeurs seraient rattachés chacun à une Section. Ils auraient voix délibérative à leur Section et voix consultative à l'Assemblée Générale, seulement dans les affaires dont ils seraient les rapporteurs.

Le Conseil d'Etat, en Assemblée Générale, ne pourrait délibérer qu'avec la présence de sept au moins de ses Membres, ayant voix délibérative. En cas de partage, la voix du Président serait prépondérante.

Lorsque le Président du Conseil d'Etat se trouverait absent, l'Assemblée Générale serait présidée par le plus ancien des deux Présidents de Section présents. Chaque Section serait, à défaut de son Président, présidée par celui de ses Membres le plus ancien.

Le Gouvernement pourrait appeler à prendre part aux séances de l'Assemblée ou des Sections, avec voix consultative, les personnes dont les connaissances spéciales pourraient éclairer les discussions.

Le Secrétaire Général tiendrait la plume à l'Assemblée Générale du Conseil. Il signerait et certifierait les expéditions des actes et des avis du Conseil d'Etat délivrées aux personnes qui auraient qualité pour les réclamer, sauf pour les décisions rendues en matière contentieuse.

En cas d'absence ou d'empêchement, il serait suppléé par un Maître des Requêtes désigné par le Ministre de la Justice.

Il serait dressé par le Secrétaire Général, pour chaque séance, un rôle des affaires sur lesquelles il devrait être délibéré en Assemblée Générale.

A. — *Section du Contentieux.*

La Section du Contentieux serait composée d'un Président, de deux Membres, d'un Maître des Requêtes qui serait le Commissaire du Gouvernement et d'un Auditeur.

Le Président de la Section désignerait les affaires qui seraient instruites et jugées par la Section.

La Section délibérerait, sur l'exposé du Rapporteur, s'il y a lieu de communiquer aux parties intéressées et aux Ministres les demandes des pièces, les mises en cause et tous les autres actes d'instruction. D'autre part, elle fixerait les délais dans lesquels les réponses devraient être produites.

Le rôle de chaque séance publique de la Section serait préparé par le Commissaire du Gouvernement, chargé de porter la parole dans la séance; il serait arrêté par le Président.

Ce rôle, imprimé et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le Rapporteur, serait distribué quatre jours au moins avant la séance aux Conseillers qui jugeraient l'affaire.

B. — *Section de Législation et d'Administration.*

La Section de Législation et d'Administration serait composée d'un Président, de deux Conseillers, d'un Maître des Requêtes et d'un Auditeur.

Les Conseillers en service extraordinaire seraient spécialement attachés à cette Section. Ils auraient voix délibérative soit à l'Assemblée Générale, soit à cette Section, dans les affaires qui dépendraient du Département ministériel auquel ils appartiendraient. Ils n'auraient que voix consultative dans les autres affaires.

En principe, cette Section ferait un travail préparatoire à la délibération de l'Assemblée Générale; mais, on se contenterait de l'avis de la Section, pour un assez grand nombre de cas.

Le Secrétaire de la Section tiendrait note sur un registre spécial des affaires délibérées à chaque séance et de la décision prise par la Section. Il y ferait mention de tous les Membres présents.

IV

ATTRIBUTIONS.

1° *Assemblée Générale.*

Les fonctions de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat consisteraient à :

— donner son avis sur les projets d'initiative par-

lementaire que la Chambre jugerait à propos de lui renvoyer.

— donner son avis sur les projets de loi préparés par le Gouvernement et qu'un décret spécial ordonnerait de soumettre au Conseil d'Etat.

— donner son avis sur des projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui seraient soumises par le Président de la République ou par les Ministres. Il serait nécessairement appelé à donner son avis sur les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlement d'administration publique.

— rendre la justice constitutionnelle, c'est-à-dire :

a) le contentieux des élections à la Chambre des Députés, et à la Présidence de la République.

b) le jugement des procès actuellement attribués à la Chambre constituée en Haute Cour de Justice ¹.

c) le jugement de la conformité de la loi ordinaire avec la Constitution.

— recevoir les recours pour abus.

— donner l'autorisation d'accepter les dons et legs excédant 3.000 Livres Syriennes, lorsqu'il y aurait opposition des héritiers.

(1) Dans ce cas, la Haute Cour de Justice serait composée comme suit :

Président : Le Président du Conseil d'Etat.

Membres : a) les deux Présidents de Sections au Conseil d'Etat et deux Conseillers d'Etat élus par leurs collègues en Assemblée Générale du Conseil d'Etat.

b) Cinq Membres de la Cour de Cassation toutes chambres réunies, élus par leurs collègues.

c) Cinq Députés élus par la Chambre à la majorité absolue des voix.

- approuver les changements apportés à la circonscription territoriale des communes.
- créer les octrois.
- créer les Chambres de Commerce.
- accorder la nationalité syrienne aux étrangers à titre exceptionnel.

2° Section du Contentieux.

Les affaires que la Section du Contentieux pourrait juger en audience publique seraient les suivantes :

- les actions dirigées contre les Administrations Publiques en raison de l'exécution de marchés conclus ou de concessions accordées par elles pour la création et la gestion des services publics.
- les actions intentées par les mêmes Administrations Publiques contre les contractants et fondées sur des marchés conclus ou concessions accordées pour la création et la gestion des services publics.
- les dommages résultant de l'exécution des travaux publics, les occupations temporaires et les extractions de matériaux relatives aux mêmes travaux.
- les contraventions de grande voirie.
- les partages et la jouissance des biens communaux.
- les établissements dangereux, incommodes et insalubres.
- les contestations touchant la régularité des élections aux Conseils des Municipalités et aux Conseils de Vilayet, de Liwa et de Caza.

- les contributions directes.
- les traitements et pensions des fonctionnaires.
- les litiges relatifs aux occupations du domaine public.
- les demandes d'annulation formées par les intéressés contre les actes et décisions émanant d'autorités et conseils administratifs, qui seraient en opposition avec la loi.
- les demandes d'annulation formées contre les actes du Chef de l'Etat, des Ministres ou Chefs de Service de l'Etat.

3° Section de Législation et d'Administration.

Les affaires que cette Section jugerait seraient les suivantes :

- les projets de lois, de décrets et de règlements.
- la définition du sens et de l'étendue des décisions administratives.
- la solution des conflits de juridiction entre les autorités administratives.
- les décisions concernant la reconnaissance à l'utilité publique de certaines associations.
- les concessions des travaux publics et les projets de conventions et de cahiers des charges relatifs aux dites concessions.

V

PROCÉDURE.

A. — Des Instances Introduites au Conseil d'Etat à la Requête des Parties.

Le recours des parties au Conseil d'Etat en matière contentieuse serait formée par requête adressée au Président du Conseil d'Etat. Celle-ci contiendrait l'objet de la demande et un résumé des points de droit sur lesquels elle serait basée, la désignation des noms et prénoms des parties et leur domicile, au cas où l'une d'entre elles serait constituée par des particuliers. Les preuves écrites seraient mentionnées sur la requête et il en serait joint les originaux ou leurs copies certifiées conformes par le département auquel la requête serait remise. La requête et ses annexes seraient accompagnées de copies en nombre égal à celui des parties adverses. Les requêtes et toutes les pièces pourraient être également remises par les intéressés au plus haut fonctionnaire civil de la localité, pour être transmises par ce dernier au Conseil d'Etat.

Les requêtes seraient inscrites à leur arrivée sur le registre d'ordre régulièrement coté et paraphé, tenu par un Secrétaire-Greffier; elles seraient marquées ainsi que les pièces qui y seraient jointes, d'un timbre indiquant la date de l'arrivée.

Le recours au Conseil d'Etat n'aurait point d'effet suspensif, à moins qu'une disposition formelle l'or-

donne. Lorsque la communication aux parties intéressées aurait été ordonnée par le Président, celles-ci seraient tenues de répondre et de fournir leurs défenses dans le délai de quinze jours, au cas où leur demeure serait à Damas. Lorsque les parties seraient domiciliées hors de la ville de Damas, elles devraient faire élection de domicile à Damas.

Ces délais commenceraient à courir du jour de la signification de la requête à personne ou domicile par le ministère d'un huissier. Dans les matières urgentes, les délais pourraient être abrégés par le Président.

Le demandeur pourrait dans la quinzaine après les défenses fournies, donner une seconde requête, et le défendeur répondre dans la quinzaine suivante. Il ne pourrait y avoir plus de deux requêtes de la part de chaque partie, y compris la requête introductive.

Lorsque le jugement serait poursuivi contre plusieurs parties, dont les unes auraient fourni leurs défenses et les autres seraient en défaut de les fournir, il serait statué à l'égard de toutes par la même décision.

Les avocats des parties pourraient prendre connaissance des productions de l'instance au Secrétariat, sans frais. Les pièces ne pourraient en être déplacées, à moins qu'il y en ait minute, ou que la partie y consente.

Lorsqu'il y aurait déplacement de pièces, le récépissé signé de l'avocat, porterait son obligation de les rendre dans un délai de huit jours; ce dé-

lai expiré, le Président pourrait condamner personnellement l'avocat à 5 L. Syriennes au moins de dommages et intérêts par chaque jour de retard.

En aucun cas, les délais pour fournir ou signifier requêtes ne seraient prolongés par l'effet des communications.

Le délai pour l'introduction de l'instance devant le Conseil d'Etat, du chef, d'un acte ou d'une décision émanant d'une autorité administrative, de même, que d'un acte accompli à l'occasion de l'exercice de l'autorité administrative, serait toutes les fois que la loi n'en aurait pas disposé autrement, de soixante (60) jours, à partir de la date où les dits actes et décisions auraient été dûment notifiés aux intéressés ou du jour où les intéressés en auraient eu connaissance.

Il en serait de même des décisions émanant des conseils administratifs ou d'autres autorités investies d'un pouvoir juridictionnel, décisions contre lesquelles le délai de pourvoi par devant le Conseil d'Etat serait, au cas où la loi n'en aurait disposé autrement, de soixante (60) jours, à partir de la date de leur notification.

L'expiration des délais entraînerait la déchéance du droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Mais, après que l'une des parties se serait pourvue dans le délai légal, et que le pourvoi serait en cours d'examen, l'autre partie pourrait également faire usage du pourvoi, même au cas où le délai pour le pourvoi serait déjà expiré.

Ceux qui demeureraient hors de la Syrie, auraient outre le délai de soixante jours prévu ci-dessus, les délais de distance prévus par le Code de Procédure civile.

En même temps qu'il ordonnerait la notification de la requête, le Président désignerait, parmi les Membres, un Rapporteur à qui le dossier serait immédiatement transmis.

Lorsque le Rapporteur estimerait, soit que l'affaire est en état d'être jugée, soit qu'il y a lieu d'ordonner des vérifications au moyen d'expertises, enquêtes ou autres mesures analogues, il préparerait un rapport et le remettrait au Greffier-Secrétaire avec le dossier. Le Greffier enregistrerait le dépôt du rapport et transmettrait sans délai celui-ci au Président avec le dossier. Le Président fixerait le jour où l'affaire serait portée en séance publique.

B. — *Des Affaires Introduites sur le Rapport d'un Ministre.*

Pour les affaires contentieuses introduites au Conseil d'Etat sur le rapport d'un Ministre, il serait donné dans la forme administrative ordinaire, avis à la partie intéressée de la remise faite au Président, des mémoires et pièces fournis par les agents du Gouvernement, afin qu'elle puisse en prendre communication et fournir ses réponses dans le délai réglementaire.

Dans les affaires où le Gouvernement aurait des

intérêts opposés à ceux d'une partie, l'instance serait introduite à la requête de cette partie; le dépôt qui serait fait au Secrétariat de Conseil de la requête et des pièces vaudrait notification aux agents du Gouvernement; il en serait de même pour la suite de l'instruction.

C. — *Des Demandes Incidentes.*

Les demandes incidentes seraient formées par une requête sommaire déposée au Secrétariat du Conseil; le Président en ordonnerait, s'il y a lieu, la communication à la partie intéressée, pour y répondre dans les trois jours de la signification, ou autre bref délai qui serait déterminé.

Les demandes incidentes seraient jointes au principal, pour y être statué par la même décision.

D. — *De l'Inscription de Faux.*

Dans le cas de demande en inscription de faux contre une pièce produite, le Président fixerait le délai dans lequel la partie qui l'aurait produite serait tenue de déclarer si elle entend s'en servir. Au cas où la partie ne satisferait pas à cette ordonnance, on déclarerait qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, cette pièce serait rejetée. Dans le cas contraire, le Conseil y statuerait, en ordonnant qu'il soit sursis à la décision de l'instance principale jusqu'après le jugement du faux par le tribunal compétent, ou bien en

prononçant la décision définitive, si elle ne dépend pas de la pièce arguée de faux.

E. — *De l'Intervention.*

L'intervention serait formée par requête; le Président ordonnerait, s'il y a lieu, que cette requête soit communiquée aux parties pour qu'elles y répondent dans le délai qui serait fixé par l'ordonnance; néanmoins, la décision de l'affaire principale qui serait instruite ne pourrait être retardée par une intervention.

F. — *Reprises d'Instance et Constitution de Nouvel Avocat.*

Dans les affaires qui ne seraient point en état d'être jugées, la procédure serait suspendue par la notification du décès de l'une des parties, ou par le seul fait du décès, de la démission, de l'interdiction ou de la destitution de son avocat. Cette suspension durerait jusqu'à la mise en demeure pour reprendre l'instance ou constituer avocat.

L'acte de révocation d'un avocat par sa partie, serait sans effet pour la partie adverse, s'il ne contenait pas la constitution d'un autre avocat.

G. — *Du Désaveu.*

Au cas où une partie voudrait former un désaveu relativement à des actes ou procédures faits en son nom ailleurs qu'au Conseil d'Etat et qui pourraient

influer sur la décision de la cause qui y serait portée, sa demande devrait être communiquée aux autres parties.

Si le Président estime que le désaveu mérite d'être instruit, il renverrait l'instruction et le jugement devant les juges compétents, pour y être statué dans le délai qui serait fixé. A l'expiration de ce délai, il serait passé outre au rapport de l'affaire principale, sur le vu du jugement du désaveu, ou faute de le rapporter.

Si le désaveu est relatif à des actes ou procédures faits au Conseil d'Etat, il serait procédé contre l'avocat sommairement et dans les délais fixés par le Président.

H. — *Des Expertises.*

Le Conseil d'Etat pourrait, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision.

L'expertise serait faite par trois experts, à moins que les parties n'acceptent qu'il soit procédé par un seul; dans ce dernier cas, l'expert serait nommé par le Conseil, à moins que les parties ne s'accordent pour le désigner. Si l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux serait nommé par le Conseil et chacune des parties serait appelée à nommer son expert.

Les parties qui ne seraient pas présentes à la séance publique où l'expertise serait ordonnée, ou qui n'au-

raient pas, dans leurs requêtes et mémoires, désigné leur expert, seraient invitées d'après la procédure habituelle à le désigner dans le délai de huit jours. Au cas où cette désignation ne parviendrait pas au secrétariat dans ce délai, la nomination serait faite d'office par le Conseil.

Les experts prêteraient serment devant le Conseil, à moins que celui-ci ne désigne une autre autorité pour recevoir le serment ou que, du consentement des parties, il n'en dispense les experts. Le Conseil fixerait le délai dans lequel les experts seraient tenus de déposer leurs rapports au secrétariat.

Dans le cas où un expert n'accepterait pas la mission qui lui aurait été confiée, un autre serait désigné à sa place. L'expert, qui après avoir accepté sa mission ne la remplirait pas et celui qui ne déposerait pas son rapport dans le délai fixé par le Conseil, pourraient être condamnés à des dommages-intérêts. L'expert serait en outre remplacé.

Les parties seraient averties des jours et heures auxquels il serait procédé à l'expertise. Aux jours et heures fixés, il y serait procédé tant en l'absence qu'en la présence des parties.

Les observations faites par les parties au cours des opérations seraient consignées dans le rapport.

S'il y a plusieurs experts, ils procéderaient ensemble à la visite des lieux et dresseraient un seul rapport dans les formes prévues par le Code de Procédure civile. Dans le cas où ils seraient d'avis différents, ils indiqueraient l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui.

Le rapport serait déposé au Secrétariat. Les parties seraient invitées à en prendre connaissance et à fournir leurs observations dans le délai de quinze jours. Une prorogation de délai pourrait être accordée par arrêt motivé du Conseil.

Si le Conseil ne trouvait pas dans le rapport d'expertise des éclaircissements suffisants, il pourrait ordonner un supplément d'instruction ou bien ordonner que les experts comparaissent devant lui pour fournir les explications et renseignements nécessaires. En aucun cas, le Conseil ne serait obligé de suivre l'avis des experts.

Les experts joindraient à leur rapport un état de leur vacation, frais et honoraires. La liquidation et la taxe en seraient faites par ordonnance du Président; mais les experts ou les parties pourraient dans le délai de trois jours à partir de la notification qui leur serait faite de la dite ordonnance, contester la liquidation et la taxe devant le Conseil d'Etat, statuant en Assemblée générale.

Le Conseil pourrait ordonner qu'il se transporterait, ou que l'un ou plusieurs de ses Membres se transporteraient, sur les lieux pour y faire les constatations et vérifications déterminées par son arrêt. Le Conseil ou ses Membres pourraient, en cours de la visite, entendre à titre de renseignements, les personnes qu'ils désigneraient et faire exécuter, en leur présence, les opérations qu'ils jugeraient utiles. Les parties seraient averties du jour et de l'heure auxquels la visite des lieux devrait s'effectuer. Il serait

dressé procès-verbal de l'opération; les frais de cette visite seraient compris dans les dépens de l'instance.

I. — *Des Enquêtes et des Interrogatoires.*

Le Conseil pourrait, soit sur la demande des parties, soit d'office, ordonner une enquête sur les faits dont la constatation lui paraîtrait utile à l'instruction de l'affaire. L'arrêt qui ordonnerait l'enquête indiquerait les faits sur lesquels elle devrait porter et déciderait suivant le cas, si elle aurait lieu devant le Conseil ou devant un Membre du Conseil qui se transporterait ou non sur les lieux.

Les parties seraient averties à présenter leurs témoins au jour fixé par l'arrêt qui ordonnerait l'enquête. Les parties pourraient présenter requête au Président à l'effet d'obtenir que leurs témoins soient cités aux frais de la partie requérante.

Les témoins seraient entendus séparément tant en la présence qu'en l'absence des parties; ils pourraient être entendus ensuite et confrontés les uns avec les autres.

Dans le cas où l'enquête aurait lieu à l'audience publique, le Greffier-Secrétaire dresserait procès-verbal de l'audition des témoins. Ce procès-verbal serait visé par le Président et annexé à la minute de l'arrêt qui aurait ordonné l'enquête.

Si l'enquête était confiée à l'un des Membres du Conseil, il serait dressé procès-verbal contenant l'énoncé des jours, lieux et heures de l'enquête : la mention de l'absence ou de la présence des parties;

les noms, prénoms, profession et demeure des témoins; les reproches proposés; le serment prêté par les témoins ou les causes qui les auraient empêchés de le prêter; leur déposition. Il serait donné lecture à chaque témoin de sa déposition et le témoin la signerait, ou mention serait faite qu'il ne saurait, ne pourrait ou ne voudrait pas signer. Le procès-verbal dressé par le Commissaire Enquêteur, serait déposé au Secrétariat du Conseil.

Au cas où les parties n'auraient pas assisté à l'enquête, elles seraient averties qu'elles pourraient prendre connaissance du procès-verbal au Secrétariat dans le délai fixé par le Président et prendre ou en faire prendre copies à leurs frais.

Si les témoins entendus dans une enquête réclamaient taxe, la taxe serait faite par le Président du Conseil ou le Commissaire Enquêteur.

J. — *Du Jugement.*

Le rôle de chaque séance publique, arrêté par le Président, serait affiché à la porte de la salle d'audience. Toute partie devrait être avertie une semaine au moins avant la séance du jour où l'affaire serait portée à l'audience publique; lorsque la partie serait représentée devant le Conseil, l'avertissement serait donné à son représentant.

Les parties ou leurs mandataires pourraient présenter, à l'audience publique, des observations orales, courtes et substantielle, à l'appui de leurs conclusions écrites.

Le Conseil pourrait également entendre les agents de l'Administration compétente ou les appeler devant lui pour en obtenir les explications.

Le Président aurait la police des séances; il dirigerait les débats, résumerait la discussion et poserait les questions à résoudre.

La décision serait délibérée en Chambre du Conseil et prononcée à l'audience publique.

Toutes les décisions rendues contiendraient les noms et demeures des parties, leurs conclusions, le vu des pièces principales et des lois appliquées.

Les décisions rendues par la Section du Contentieux porteraient la mention suivante :

Au nom du Peuple Syrien,

Le Conseil d'Etat statuant au Contentieux, etc.

L'expédition des décisions, délivrée par le Secrétaire du Contentieux, porterait la formule exécutoire suivante :

« La République mande et ordonne aux Ministres (ajouter le département ministériel désigné par la décision), en ce qui les concerne, et à tous huissiers à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision ».

La minute des décisions du Conseil, signée dans les 24 heures par le Président, le Rapporteur et le Secrétaire-Greffier, serait conservée au Secrétariat avec la correspondance et les pièces relatives à l'instruction. Mention du dispositif de la décision serait faite sur le Registre tenu par le Greffier. Les pièces qui appar-

tiendraient aux parties leur seraient remises sur récépissé, à moins que le Conseil n'ait ordonné que quelques-unes de ces pièces resteraient annexées à la décision. En ce cas, une copie certifiée conforme par le Secrétaire Général du Conseil des pièces retenues, serait remise à la partie sur sa demande.

K. — *Des Voies de Recours.*

a) *De l'Opposition.*

Les arrêts non contradictoires du Conseil d'Etat, pourraient être attaqués par la voie de l'opposition dans le délai d'un mois, à dater de la notification à la partie défaillante. L'acte de notification devrait indiquer à la partie, que, après l'expiration du dit délai, elle serait déchue du droit de former opposition.

Seraient considérés comme contradictoires les arrêts rendus sur les requêtes et mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires n'auraient pas présenté d'observations orales à la séance publique.

Lorsque la demande serait formée contre deux ou plusieurs parties et que l'une ou plusieurs d'entre elles n'auraient pas présenté de défense, le Conseil surseoirait à statuer sur le fond et ordonnerait que les parties défaillantes soient averties de ce sursis et invitées de nouveau à produire leur défense dans un délai de quinze jours. Après l'expiration du délai, il serait statué par une seule décision qui ne serait sus-

ceptible d'opposition de la part d'aucune partie.

L'opposition suspendrait l'exécution, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la décision qui aurait statué par défaut.

b) *Du Recours en Révision.*

Défense serait faite, sous peine d'amende, et même, en cas de récidive, sous peine de suspension ou de destitution, aux avocats de présenter requête en recours contre une décision contradictoire, sauf dans les deux cas suivants :

1° Si la décision était rendue sur pièces fausses.

2° Si la partie avait été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui serait retenue par son adversaire.

Ce recours devrait être formé dans le même délai et admis de la même manière que l'opposition à une décision par défaut.

Le délai serait augmenté d'un jour par 50 kilomètres de distance entre la ville de Damas et le domicile réel de la partie qui entendrait user de la voie de recours, si cette partie était domiciliée sur le territoire syrien. Il serait augmenté conformément au Code de Procédure civile pour les parties domiciliées hors du territoire syrien.

Lorsqu'il aurait été statué sur un premier recours contre une décision contradictoire, un second recours contre la même décision ne serait pas recevable.

c) *De la Tierce-Opposition.*

Toute personne pourrait former tierce-opposition à une décision qui serait préjudiciable à ses droits et à l'énoncé de laquelle ni elle ni ceux qu'elle représenterait n'auraient été appelés. Il serait procédé à l'instruction dans les formes habituelles.

La partie qui succomberait dans sa tierce-opposition serait condamnée à 50 Livres Syriennes d'amende, sans préjudice des dommages et intérêts de la partie, s'il y a lieu.

Nota : Les recours, autres que l'opposition, ne seraient pas suspensifs; toutefois, en cas de recours en révision ou en cassation, l'exécution de la décision n'aurait lieu qu'à charge par la partie poursuivante de donner caution. La caution présentée par la partie serait déclarée recevable, s'il y a lieu, par arrêt du Conseil rendu sur requête.

L. — *Règles spéciales à l'introduction et à l'instruction de certains recours.*

a) *Recours en Matière Electorale.*

En matière électorale, le droit de former une réclamation appartiendrait :

- 1° à tout électeur de la circonscription,
- 2° à tout éligible ayant fait régulièrement acte de candidat dans la circonscription.

Le délai pour l'exercice du recours serait de dix jours à compter de la proclamation du résultat de l'élection.

Quand le Gouvernement constaterait que les conditions et les formes prescrites par le règlement en vigueur n'auraient pas été observées, il pourrait également, dans le délai d'un mois à partir de la date de l'élection, déférer les opérations électorales au Conseil d'Etat.

Dans tous ces cas, le Président donnerait connaissance de la réclamation aux personnes dont l'élection serait contestée, les prévenant qu'elles auraient dix jours pour tout délai à l'effet de déposer leurs défenses au Secrétariat du Conseil. Passé ce délai, le Conseil d'Etat statuerait par un arrêt qui ne serait pas susceptible d'opposition que les intéressés aient ou non présenté des défenses.

b) Recours pour Excès de Pouvoir.

Les requêtes introductives de recours pour excès de pouvoir seraient immédiatement communiquées par le Président du Conseil d'Etat au Président de la République, au Ministre ou Chef de service intéressé.

Dans le délai d'un mois, le Président, le Ministre ou le Chef de Service, devrait produire sa réponse, ses observations et toutes les pièces nécessaires au jugement de l'affaire.

A l'expiration de ce délai, le Conseil statuerait par un arrêt qui ne serait pas susceptible d'opposition, alors même que le Président, le Ministre ou le Chef de Service intéressé se serait abstenu de présenter ses observations.

Le Conseil pourrait appeler en cause les personnes que l'acte attaqué intéresse. Toutefois, en cas de recours pour excès de pouvoir, il ne pourrait pas mander à sa barre l'administrateur de qui émanerait l'acte attaqué.

c) Recours en Matière de Contributions Directes.

Les requêtes introductives de demandes en décharge ou en réduction de contributions directes devraient être formulées dans les trente jours qui suivraient la publication des rôles.

Dans chaque circonscription financière, les requêtes seraient présentées au plus haut agent des Finances qui les enregistrerait sur un carnet spécial et délivrerait gratuitement au réclamant un accusé de réception daté et signé. Après enquête, l'agent des Finances formulerait ses observations sur la réclamation présentée dans un délai maximum de vingt jours à dater du dépôt de la dite réclamation. Le dossier serait ensuite transmis au plus haut fonctionnaire administratif local qui l'annoterait et l'adresserait au Ministère des Finances. Ce département formulerait ses conclusions et remettrait les pièces au Secrétariat du Conseil d'Etat où elles seraient enregistrées sans frais.

Le Conseil devrait statuer dans le délai d'un mois sur ces réclamations qui ne suspendraient pas la perception des contributions directes.

Les arrêts seraient notifiés aux parties par le Se-

crétaire-Greffier et exécutés par le Ministère des Finances.

M. — *Des Dépens.*

Toute partie qui succomberait serait condamnée aux dépens. Les dépens pourraient en raison des circonstances, être compensés en tout ou en partie.

Les dépens ne pourraient comprendre que les frais de timbre, les frais d'expertise, d'enquête ou autres mesures d'instruction et un droit proportionnel de 20 pour 1000 (mille) sur les instances introduites devant le Conseil d'Etat quand le montant de l'intérêt litigieux serait déterminé ou déterminable. La moitié de ce droit serait reçue au moment de l'introduction de l'instance et le reste serait reçu au moment de la signification de l'arrêt. Sur les demandes indéterminées ou indéterminables, il serait perçu un droit forfaitaire de cinq Livres Syriennes payables dans les conditions ci-dessus; ce droit serait réduit à une Livre Syrienne en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir. Le recours en matière de contributions directes sera affranchi tant du droit proportionnel que du droit forfaitaire.

Il n'y aurait lieu, en matière électorale, à aucune condamnation aux dépens.

La liquidation des dépens serait faite par l'arrêt qui statuerait sur le litige.

L'original des requêtes introductives d'instance serait rédigé sur papier timbré.

Les requêtes produites dans l'intérêt de l'Etat, par les fonctionnaires chargés de le représenter seraient exemptes de timbre comme actes administratifs purs et simples.

Les honoraires, frais de transport et frais divers des experts ainsi que les indemnités et frais de transport dûs aux témoins, seraient taxés par le Président.

Les Membres du Conseil d'Etat auraient également droit à l'indemnité de déplacement réglementaire quand ils se transporteraient sur les lieux.

VI

DISPOSITIONS DIVERSES.

A. — *Conseil Supérieur de Discipline.*

Le Conseil Supérieur de Discipline des Membres du Conseil d'Etat serait composé de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat à laquelle seraient adjoints le Président de la Chambre et deux Conseillers à la Cour de Cassation, désignés annuellement par décret du Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice.

Le Procureur Général près la Cour de Cassation représenterait le Gouvernement devant le Conseil Supérieur de Discipline.

Le Conseil Supérieur ne pourrait délibérer et statuer qu'à huis clos. Il exercerait, à l'égard des Con-

seillers d'Etat, les pouvoirs disciplinaires en vue de réprimer les manquements directs et indirects aux devoirs de la fonction.

Les peines prévues ci-dessus au Chapitre II (Conseil d'Etat actuel) seraient reprises et appliquées.

B. — *Congés.*

Les Conseillers d'Etat ne pourraient s'absenter sans un congé donné par le Ministre de la Justice après avis du Président et du Président de leur Section.

Les Maîtres des Requêtes et les Auditeurs ne pourraient s'absenter sans un congé donné par le Président, après avis du Président de la Section dont ils feraient partie.

Dans le cas où, par suite de vacance, d'absence ou d'empêchement d'un ou de plusieurs Conseillers d'Etat, une Section ne se trouverait pas en nombre pour délibérer, le Président du Conseil, de concert avec les Présidents de Section, la compléterait par l'appel de Conseillers d'Etat pris dans l'autre Section.

En cas d'urgence, la décision serait prise par le Président de la Section.

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de Thèse,
ACHILLE MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris, .
CHARLÉTY.

LISTE DES PRINCIPAUX OUVRAGES CONSULTES

A. — *Constitutions.*

- La constitution Syrienne. Damas 1930.
La Constitution Ottomane. Beyrouth 1883.

B. — *Etudes et Monographies.*

- ALIBERT (R). — « Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration ». Paris, Payot, 1926.
APPLETON (J.). — « Traité élémentaire du Contentieux Administratif ». Paris, Dalloz, 1927.
BERTHÉLEMY (H.). — « Traité élémentaire de Droit Administratif ». 10^e édition, 1923.
JACQUELIN. — Cours de Droit Administratif professé à la Faculté de Droit de Paris en 1930-1931 (Diplôme d'études supérieures de Droit Public) Paris. Les Cours du Droit.
PERROT (E.). — « Précis élémentaire d'Histoire du Droit Français ». Paris, Sirey, 1930.
PIERRE DE FONT-REAULX. — « Les pourvois devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres tribunaux administratifs ». Paris, Sirey, 1930.
ROLLAND (L.). — « Précis de Droit Administratif ». Paris, Dalloz, 1930.

C. — *Revue et Périodiques*

- Journal *El Acima*. — Recueil officiel des Lois et Règlements de l'Etat de Syrie. Damas, 1925.
Recueil des Lois et Règlements concernant le Conseil d'Etat Français. Paris, Imp. Nat., 1912.
Recueil des Actes Administratifs du Haut-Commissariat de la République Française en Syrie. Imp. Jeanne d'Arc, Beyrouth.
Recueil des Lois Décrets et Règlements de la République de la Turquie. Rizzo, Constantinople 1929.

TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	5
---------------------------	---

CHAPITRE I

LE CONSEIL D'ETAT DU RÉGIME FAYÇALIEN (1918-1920)

I. — <i>Généralités</i>	13
II. — <i>Composition et organisation</i>	19
III. — <i>Attributions</i>	22
IV. — <i>Procédure</i>	24

CHAPITRE II

LE CONSEIL D'ETAT ACTUEL

I. — <i>Généralités</i>	28
II. — <i>Composition et organisation</i>	34
III. — <i>Attributions</i>	37
IV. — <i>Procédure</i>	40

CHAPITRE III

PROJET DE RÉFORME DU CONSEIL D'ETAT

I. — <i>Généralités</i>	46
II. — <i>Composition</i>	47
III. — <i>Organisation</i>	51
A. — Section du Contentieux	53
B. — Section de Législation et d'Administration .	54
IV. — <i>Attributions</i>	54
1° Assemblée Générale	54
2° Section du Contentieux	56
3° Section de Législation et d'Administration	57
V. — <i>Procédure</i>	58
A. — Des Instances Introduites au Conseil d'Etat à la Requête des Parties	58

B. — Des Affaires Introduites sur le Rapport d'un Ministre	61
C. — Des Demandes Incidentes	62
D. — De l'Inscription de Faux	62
E. — De l'Intervention	63
F. — Reprises d'Instance et Constitution de Nou- vel Avocat	63
G. — Du Désaveu	63
H. — Des Expertises	64
I. — Des Jugements et Interrogatoires	67
J. — Du Jugement	68
K. — Des Voies de Recours	70
a) de l'Opposition	70
b) du Recours en Révision	71
c) de la Tierce-Opposition	72
L. — Règles Spéciales à l'Introduction et à l'Ins- truction de Certains Recours	72
a) Recours en Matière Electorale	72
b) Recours pour Excès de Pouvoir	73
c) Recours en Matières de Contributions Di- rectes	74
M. — Des Dépens	75
IV. — <i>Dispositions générales</i>	76
A. — Conseil Supérieur de Discipline	76
B. — Congés	77
<i>Liste des principaux ouvrages consultés</i>	78

